



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

## **Advies**

*van 30 mei 2001*

**over het ontwerp van decreet tot wijziging  
van de Wet van 26 maart 1971 aangaande  
de subsidiëring van openbare riolen  
en de heffingen op waterverontreiniging**

**2001 | 20**

D/2001/7080/A20

*Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding*

© 2001 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen  
Kliniekstraat 25, 4de verdieping  
B-1070 Brussel  
tel. 02-558 01 30  
fax 02-558 01 31

## 1. Inleiding

Met het schrijven van 2 mei 2001 van Vlaams minister van Leefmilieu en Landbouw Vera Dua ontving de MiNa-Raad een vraag om met spoedbehandeling advies uit te brengen over het “voorontwerp van decreet tot wijziging van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging”.

Overigens richt het voorontwerp van decreet zich andermaal op een te beperkt gedeelte van het waterbeleid, daar waar de Raad sedert enkele jaren aandringt op een volwaardig kaderdecreet integraal waterbeleid.

Aangezien het voor de MiNa-Raad onmogelijk was over dit onderwerp reeds advies uit te brengen in de zitting van 3 mei 2001, werd besloten om advies uit te brengen in de eerstvolgende zitting op 30 mei 2001.

Prof. dr. R.F. Verheyen  
Voorzitter MiNa-Raad

## 2. Advies

### 2.1. Situering

- [1] **Situering van de adviesvraag.** De adviesvraag handelt eigenlijk over wijzigingen in het Hoofdstuk 11bis – “Bijzondere bepalingen voor het Vlaamse Gewest inzake openbare riolen andere dan prioritaire rioleringen en inzake kleinschalige waterzuiveringsinstallaties” (art. 32 duodecies en art. 32 terdecies) en over wijzigingen van Hoofdstuk 111bis “Bijzondere bepalingen voor het Vlaamse Gewest inzake heffingen op de waterverontreiniging.” (art. 35 bis) van de “Kaderwet oppervlaktewater”.

Art. 32 duodecies § 1 stelt onder meer dat het Vlaamse Gewest kan bijdragen in de kosten voor gemeenten verbonden aan de aanleg en aan de verbetering van openbare riolen andere dan prioritaire rioleringen. In § 2 wordt gesteld dat projecten moeten voorkomen op een subsidiëringprogramma vastgesteld door de Vlaamse regering om van die gewestbijdrage te kunnen genieten. Het voorliggende ontwerp van decreet heeft (in art. 2. a) tot doel om de criteria te wijzigen waaraan projecten moeten voldoen om in het subsidiëringprogramma te kunnen opgenomen worden. In vergelijking met de huidige wettekst voorziet het ontwerp als eerste criterium dat het ontwerp in overeenstemming moet zijn met het gemeentelijk en bovengemeentelijk waterbeleid. Het ontwerp voor het tweede criterium is ruimer dan het huidige eerste criterium. Naast het aansluiten van extra vuilvracht via de riolering op de RWZI kan ook via het afkoppelen van hemel- of oppervlaktewater aan dit criterium voldaan worden. Het huidige criterium aangaande het strikt naleven van de termijnen van uitvoering wordt niet langer weerhouden.

Het ontwerp (art. 2. b) wil ook art. 32 duodecies § 3 over de hoogte van de gewestbijdrage wijzigen. De huidige regeling voorziet in een maximale toelage van 50% tenzij hemelwater en afvalwater gescheiden worden waarbij 75% wordt voorzien. Het ontwerp voor-

ziet nu onder voorwaarden een verdere differentiëring van de hogere betoelaging tot 75% en 90%<sup>1</sup>.

De wijziging aan art. 32 terdecies betreft een grondige vereenvoudiging van de procedure. De huidige procedure voorziet dat de VMM jaarlijks een rollend subsidiëringprogramma voor de komende 5 jaar voorlegt aan de Vlaamse regering en aan de gemeenten wat de projecten voorzien op hun grondgebied betreft. Na de beslissingen van de gemeenteraden (uiterlijk na drie maanden) stelt de Vlaamse regering het rollend subsidiëringprogramma vast. Het ontwerp (art. 3) voorziet dat de VMM het subsidiëringprogramma voor vaststelling voorlegt aan de Vlaamse regering volgens de modaliteiten die nog te bepalen zijn door de Vlaamse regering.

Art. 4 van het ontwerp houdt in dat aan art. 35 bis van de kaderwet oppervlaktewater een paragraaf wordt toegevoegd waardoor de lozing van opgepompt grondwater in het kader van bodemsaneringswerken waarvoor een conformiteitsattest werd afgeleverd, wordt vrijgesteld van afvalwaterheffing.

## 2.2. Advies

### 2.2.1. Omtrent het subsidiëreglement

[2] **Algemene visie van de MiNa-Raad.** In zijn adviezen over integraal waterbeleid en over de behandeling van stedelijk afvalwater in Vlaanderen<sup>2</sup> heeft de Raad zijn visie op het waterbeleid geformuleerd. De voor dit advies relevante krachtlijnen zijn:

- de nieuwe visie op het watersysteem is de basis voor het waterbeleid inclusief het waterzuiveringsbeleid op de lange termijn. Daarbij moet de reeds uitgebouwde waterzuiveringsinfrastructuur zo optimaal mogelijk worden ingezet;

1) 90% voor i) een afvoersysteem langs hetzelfde traject voor de afvoer van:  
 - uitsluitend afvalwater tot een maximaal debiet van 2 DWA  
 - hemelwater door middel van een geherwaardeerd grachtenstelsel dat op een milieuverantwoorde wijze in stand wordt gehouden  
 ii) de aanleg van met dit afvoersysteem gerelateerde retentie en/of infiltratievoorziening voor hemelwater

75% voor alle andere gescheiden rioleringsstelsels tot 6 DWA, waaronder begrepen worden:  
 i) een afvoersysteem langs hetzelfde traject voor de afvoer van:  
 - afvalwater in een leiding van maximaal 6 DWA  
 - hemelwater, bij voorkeur door middel van een geherwaardeerd grachtenstelsel dat op een milieuverantwoorde wijze in stand wordt gehouden

ii) bij de aanleg van dit afvoersysteem gerelateerde retentie en/of infiltratievoorzieningen voor hemelwater.

2) MINA-RAAD, *Advies van 21 december 1999 over richtinggevende principes voor integraal waterbeleid*, afl. 1999/28, p.29-38/54.

MINA-RAAD, *Advies van 8 juni 2000 over de behandeling van stedelijk afvalwater in Vlaanderen*, afl. 2000/19, p.29-38/38.

- de afkoppeling van regenwater om overstortingen van rioolwater op oppervlaktewater te voorkomen; om fluctuaties van het aangevoerde debiet ten gevolge van vermenging van afvalwater met neerslagwater te voorkomen; om het rendement van de RWZI te verhogen;
- voor landelijke gebieden is de invoering van het gescheiden systeem het principiële uitgangspunt, voor stedelijke gebieden is het een fundamenteel uitgangspunt;
- de voorbeeldfunctie van de overheid om het gescheiden systeem niet alleen te realiseren in het openbaar domein, maar eveneens en vooral op niveau van woningen en bedrijven;
- de herwaardering van grachtenstelsels in het licht van de gescheiden stelsels;
- als gevolg van de toepassing van het integraal waterbeleid staan de gemeenten voor nieuwe uitdagingen op het vlak van kwantitatief waterbeheer;
- de aanwending van de kennis die de NV AQUAFIN verworven heeft, in het bijzonder naar de gemeenten voor de kennis van de screening en het beheer van rioleringsystemen.

Overigens heeft de MiNa-Raad ook verduidelijkt wat hij met de toepassing van het “gescheiden systeem” bedoelt: “Het maximaal voorkomen dat regenwater in het collecteringssysteem voor afvalwater terechtkomt, het afkoppelen van het opgevangen regenwater, het stockeren van een deel van dit regenwater voor gebruik en het infiltreren van de rest zo dicht mogelijk bij de plaats van opvang binnen de principes van integraal waterbeheer.”

Ook heeft de Raad verduidelijkt dat wat de behandeling van neerslagwater betreft volgende prioriteit geldt:

1. infiltratie, berging en hergebruik bij de bron;
2. overstort van private infiltratie-infrastructuur op collectieve afwatering die aangesloten is op een collectieve infiltratie zo dicht mogelijk bij de bron;
3. afvoer naar oppervlaktewater.

De Raad verduidelijkt dat de derde prioriteit opgesplitst kan worden in een rechtstreekse lozing van de bron in een nabijgelegen oppervlaktewater en in tweede orde een lozing op een leiding voor hemelwater die het water afvoert naar een verder afgelegen oppervlaktewater. De aanleg van een dubbel systeem van leidingen is bijgevolg pas de laatste stap van de prioriteitenrangorde van de MiNa-Raad.

- [3] **Positief met randbemerkingen.** De MiNa-Raad vindt dat het ontwerp van decreet stappen zet in de richting van een waterzuiveringsbeleid dat conform is met de principes van integraal waterbeleid. De Raad ziet meerdere signalen om te doen besluiten dat zijn vroegere aanbevelingen ook effectief doorgewerkt hebben in het voorontwerp. Toch heeft de Raad nog enkele bijkomende suggesties voor aanpassingen van het ontwerp van decreet. Daarnaast formuleert de Raad ook nog een aantal suggesties voor (fundamentele) aanpassingen van het flankerend beleid.

- [4] **Integraal waterbeleid is meer dan het uitbouwen van gescheiden systemen.** De MiNa-Raad wijst erop dat het uitbouwen van gescheiden systemen slechts één element is van integraal waterbeleid. De Raad had dit ook reeds opgemerkt in zijn recent advies over de optimalisatie van RWZI 's<sup>3</sup>.

De Raad waarschuwt in dat verband voor een ad hoc-beleid dat slechts bepaalde problemen zou aanpakken en andere ongemoeid laten. Bijgevolg dringt de Raad aan op strategieën om de andere elementen van integraal waterbeleid gelijktijdig aan te pakken. Deze strategieën moeten ook passen in het aangekondigde “Kaderdecreet integraal waterbeleid”. De huidige voorstellen zijn nuttig en wenselijk, maar het kaderdecreet is minstens even noodzakelijk.

- [5] **Bijsturingen en verduidelijkingen voor de wijzigingen aan art. 32 duodecies.** Aangaande de criteria om opgenomen te worden in het subsidiëringprogramma herinnert de MiNa-Raad aan zijn advies over de behandeling van stedelijk afvalwater in Vlaanderen (p.34): het project moet in overeenstemming zijn met de beleidsvisie die geconcretiseerd wordt in een uitvoeringsplan van het bekkenbeheerplan.

Voor het tweede criterium wordt best verduidelijkt in de memorie van toelichting dat wat het aansluiten van extra vuilvracht via de riolering op de waterzuiveringsinfrastructuur betreft zowel de bestaande als de geprogrammeerde infrastructuur bedoeld is. Dit zal onder andere de gemeenten toelaten om rioleringsprojecten gefaseerd gespreid over twee of meer dienstjaren uit te voeren.

De maximale betoelaging dient volgens de Raad ook opgetrokken te worden tot 100%. Dit betekent een extra stimulans voor de gemeenten die dan enkel moeten opdraaien voor de studiekosten. De verhoging van de maximale betoelaging zou ook een gelijkschakeling inhouden met de subsidie voor bovengemeentelijke investeringen en het zou bovendien aan de gemeenten ruimte bieden om de noodzakelijke inspanningen van particulieren te ondersteunen (zie verder).

De Raad merkt ook op dat de toelagen niet van toepassing zijn voor de provinciale overheden die eveneens betrokken kunnen zijn in de uitbouw van rioleringsstelsels. De Raad meent dat de gemeentelijke en provinciale besturen op gelijke voet behandeld moeten worden.

Verder wenst de MiNa-Raad te benadrukken dat het opvangen van het hemelwater “door middel van een geherwaardeerd grachtenstelsel dat op milieuverantwoorde wijze in stand wordt gehouden” niet in alle gevallen een criterium hoeft te zijn om een subsidie al dan niet te verlenen. Zo denkt de Raad ondermeer aan situaties:

- waar opvang, hergebruik en infiltratie op particulier domein volstaan om aan de doelstellingen inzake debiet te voldoen;

3) MINA-RAAD, Advies van 3 mei afvalwater met RWZI-exploitatie, afl. 2001 over de verenigbaarheid bedrijfs- 2001/15.

- waar het afvalwater afzonderlijk wordt opgevangen in een nieuwe 2 DWA-leiding, en – door het ontbreken van mogelijkheden voor plaatselijke infiltratie of afvoer via een grachtenstelsel of omwille van een te grote verontreiniging van het hemelwater – gekozen wordt voor een opvang van het regenwater via de bestaande riolering die het regenwater naar een nabijgelegen infiltratiegebied of naar een oppervlaktewater afvoert. Deze optie biedt de extra mogelijkheid tot beperkte zuivering van het gecollec-teerd regenwater als zou blijken dat dit licht verontreinigd is (b.v. via plaatsen van olie-afscheider). In dat specifieke geval meent de Raad dat ook voor de zuiveringsinstallatie de gewestbijdrage moet verleend worden.

Overigens stelt de MiNa-Raad vast dat de hoogste gewestbijdrage moeilijk haalbaar zal zijn in verstedelijkte gebieden omdat het gescheiden systeem daar op particulier domein niet steeds evident is of omdat de aanleg van een grachtensysteem uitgesloten is. Dit sluit echter niet uit dat in die gebieden een scheiding mogelijk is:

- die aanzienlijk verder gaat in de scheiding tussen hemelwater en afvalwater dan deze die men bereikt met in afvoerleidingen voor afvalwater met een dimensionering voor 6 DWA<sup>4</sup> (maar minder ver dan een scheiding tussen hemelwater en afvalwater die het gebruik van afvoerleidingen voor afvalwater met een dimensionering van 2 DWA mogelijk maakt);
- waarbij het gescheiden ingezamelde hemelwater ter plaatse of vlakbij wordt opgesla-gen en gebruikt;
- waarbij de rest van het hemelwater kan geïnfiltrerd worden en
- waarbij het niet-infiltreerbare hemelwater in oppervlaktewater kan geloosd worden.

Mits alle inspanningen zijn gedaan om de meest optimale resultaten te behalen, meent de Raad dat het zinvol is ook in verstedelijkte gebieden het maximaal haalbare gescheiden systeem met dezelfde hoge gewestbijdrage aan te moedigen. Om die inspanningen te objectiveren suggereert de Raad om een aantal criteria als toetsingskader uit te werken.

Ten gronde vraagt de Raad zich af of het wel mogelijk is te voldoen aan de voorwaarde van het eerste ontwerpcriterium<sup>5</sup> zonder maximale inspanningen te leveren om het gescheiden systeem te realiseren. Derhalve vraagt de Raad zich af of het nog zinvol is om de laagste betoelaging van 50% in stand te houden. De Raad merkt daarbij op dat er voor rioleringsprojecten naast de gewestbijdrage uit het Minafonds nog andere financierings-wijzen mogelijk zijn (zie verder). De Raad suggereert daarom te overwegen om de gewest-bijdrage voor openbare riolen andere dan prioritaire rioleringen enkel voor te behouden voor maximaal gescheiden systemen.

4) DWA: Droogwederafvoer: de afvoer van huishoudelijk en indus-trieel afvalwater zonder regen-water.

5) het in overeenstemming zijn met het gemeentelijk en bovenge-meentelijk waterbeleid, gericht op het duurzaam beheren van het

oppervlaktewater en het grond-water;

Tenslotte vraagt de Raad ook een verduidelijking van de memorie van toelichting omtrent het aanleggen van nieuwe grachten in gebieden opgesomd in artikel 20 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu indien deze een negatieve invloed hebben op de waterhuishouding van deze gebieden. In de memorie van toelichting lijkt het om een verbod te gaan, terwijl het uitvoeringsbesluit op het decreet natuurbehoud van 23 juli 1998 (art. 10 § 1 1<sup>o</sup>f<sup>6</sup>) de wijziging van de ontwatering niet verbiedt maar vergunningsplichtig stelt. Derhalve dringt een nuancering van deze passage in de memorie van toelichting zich op die erop toeziet dat de verschillende aspecten van integraal waterbeheer tegenover elkaar worden afgewogen.

- [6] **Flankerende maatregelen.** Volgens de memorie van toelichting (bij art. 32 duodecies § 3) zal het nodig zijn de afkoppeling van hemelwater op het particulier domein volledig door te voeren om de hoogste subsidie te kunnen bekomen voor een volledig gescheiden stelsel. Bij zo'n gescheiden stelsel wordt op de 2 DWA leiding geen hemelwater aangesloten en wordt het hemelwater afgevoerd via een geherwaardeerd grachtenstelsel. Het grachtenstelsel moet de vertraagde afvoer en de infiltratie van het hemelwater maximaal bewerkstelligen.

Dit heeft voor gevolg dat afkoppeling van het hemelwater op het niveau van de woning moet gerealiseerd worden. De Raad stelt daarom voor dat een algemene bouwverordening voor Vlaanderen wordt uitgewerkt die voor nieuwbouw of verbouwing (indien relevant voor de waterafvoer) een gescheiden systeem oplegt.

Voor bestaande woningen heeft dit voor gevolg dat particulieren tot belangrijke en kostelijke inspanningen moeten aanzet worden. Daar stelt de MiNa-Raad voor dat voor bestaande woningen die aansluiten op een project waar de gemeente het gescheiden stelsel wil realiseren een subsidiesysteem wordt uitgewerkt om de kosten en de hinder voor de particulieren te lenigen.

Voor de gemeentelijke riolering dient de Code van Goede Praktijk bijgesteld te worden, rekening houdend met de nieuwe voorschriften.

- [7] **Bijzondere aandacht voor andere subsidiemechanismen.** In zijn advies over de behandeling van stedelijk afvalwater in Vlaanderen (p.11/12 en p.35) heeft de MiNa-Raad erop gewezen dat slechts een gedeelte van rioleringswerken uitgevoerd wordt met een gewestbijdrage uit het Minafonds. Daarnaast is het mogelijk dat gemeenten rioleringsprojecten

6) Art. 10 § 1. Onverminderd de bepalingen van het artikel 9 van het decreet zijn de volgende activiteiten tot wijziging van vegetatie verboden behoudens voorafgaande en uitdrukkelijke schriftelijke vergunning:

1° van het College van Burgemeester en Schepenen, in zoverre deze activiteiten door natuurlijke personen of rechtspersonen andere dan rechtspersonen met publiekrechtelijk statuut worden uitgevoerd:

f) het rechtstreeks of onrechtstreeks wijzigen van de waterhuishouding door drainage, ontwatering, dichten alsook het wijzigen van het overstromingsregime van vegetatie;

volledig bekostigen met middelen uit het “Investeringsfonds”. Bovendien hebben gemeenten ook nog de mogelijkheid om rioleringsprojecten met eigen middelen uit te voeren.

De praktijk leert ook dat verre van alle rioleringsprojecten onderworpen worden aan een stedenbouwkundige of andere vergunning. Als dat toch gebeurt is de Code van Goede Praktijk slechts een marginaal criterium.

Zolang ook op deze alternatieve financieringswijzen of in de vergunningsvoorschriften niet wordt ingegrepen, zal Vlaanderen het niet alleen moeilijk hebben zijn eigen doelstellingen te realiseren, maar zal het ook moeilijk zijn om aan de Europese verplichtingen te voldoen.

De Raad realiseert zich dat ingrepen in het gebruik van het “Investeringsfonds” de discussie over de autonomie van de gemeenten zal oproepen. De Raad meent echter dat de problematiek van het waterzuiveringsbeleid voldoende ernstig is om hierover een ernstig debat op te starten.

- [8] **Bijsturingen en verduidelijkingen voor de wijzigingen aan art. 32 terdecies.** De MiNa-Raad stelt vast dat de procedure tot de vaststelling van het subsidiëringprogramma in het decreet sterk vereenvoudigd wordt. De modaliteiten worden vastgelegd door de Vlaamse regering. De Raad dringt erop aan dat de procedure in ieder geval eenvoudig wordt gehouden. Door de huidige procedure zijn meerdere projecten midden de rit stopgezet moeten worden, waardoor de middelen ook niet gebruikt konden worden.

### 2.2.2. Omtrent de reglementering voor de afvalwaterheffing

- [9] **Bijsturingen en verduidelijkingen voor de wijzigingen aan art. 35 bis.** In het verleden heeft de MiNa-Raad zich uitgesproken voor de vrijstelling van grondwaterheffing op grondwaterwinning in het kader van alle bodemsaneringswerken. Dat gold niet enkel voor degene waarvoor een conformiteitattest werd afgeleverd, maar eveneens in het kader van vrijwillige bodemsaneringswerken andere dan bedoeld in het bodemsaneringdecreet mits deze onderworpen worden aan sluitende procedures van toezicht en controle<sup>7</sup>. Consequent met deze houding vraagt de MiNa-Raad om de vrijstelling van afvalwaterheffing niet enkel te beperken tot degene waarvoor een conformiteitattest werd afgeleverd, maar eveneens in het kader van vrijwillige bodemsaneringswerken andere dan bedoeld in het bodemsaneringdecreet mits deze onderworpen worden aan sluitende procedures van toezicht en controle.

7) MINA-RAAD, *Advies over het voorontwerp van programmadecreet 1998 (begroting 1998; aanpassing van bestaande decreten)*, afl. 1997/11, p.25/26.

MINA-RAAD, *Advies van 4 november 1999 over het Voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2000*, afl. 1999/22, p.7/8.